



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sezione staccata di Salerno (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale n. 1136 del 2023, proposto da Annunziato Di Giacomo, Giuseppe Giordano, Salvatore Pirozzi, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Lanocita, Simona Corradino, Francesco Lanocita, con domicilio eletto in Salerno alla Via Roma n. 61 e domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

contro

Comune di Cava de' Tirreni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Antonino Cascone, Giuliana Senatore, Manuela Casilli, con domicilio digitale come da pec da Registri di Giustizia;

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale Salerno, con domicilio in Salerno, c.so Vittorio Emanuele, 58;

per l'annullamento

previa sospensione

1) del provvedimento prot. 202300030624 del 18.05.2023, con il quale il Responsabile SUAP del Comune di Cava de' Tirreni - nel riscontrare l'atto di significazione inoltrato dai ricorrenti - ha concluso il procedimento denegando l'istanza;

2) del provvedimento prot. n. 202300009999 del 15.02.2023, con il quale, nel riscontrare l'atto di significazione inoltrato dai ricorrenti, il Responsabile SUAP del Comune di Cava de' Tirreni ha rappresentato che il Comune è vincolato al rispetto del divieto esistente al rilascio di nuove concessioni e che *"l'Ufficio, ad oggi, non è nelle condizioni per poter concludere la procedura selettiva indetta nell'anno 2018..."*;

3) del decreto dirigenziale 20 febbraio 2020 prot. n.86;

4) di ogni altro atto presupposto, connesso, collegato e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Cava de' Tirreni e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2024 la dott.ssa Simona Saracino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato e tempestivamente depositato nei termini di legge, i ricorrenti espongono:

- di aver partecipato ad una procedura selettiva indetta nel 2018 dal Comune di Cava de' Tirreni per l'assegnazione di n. 8 autorizzazioni per il servizio di noleggio da rimessa con conducente, risultando vincitori come da graduatoria di merito approvata con la determinazione del Dirigente del II Settore n. 2846 del 20.12.2018;

- che con atto prot. n. 201900003627 del 18.01.2019 il Comune di Cava dei Tirreni sospendeva a tempo indeterminato il procedimento di rilascio del titolo autorizzativo a causa dell'entrata in vigore del d.l. n.143 del 29.12.2018, il cui art. 1, comma 6, inibiva il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarrozzetta e natante *"fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 2"* e rappresentava che in attesa di conversione in legge del predetto decreto e delle eventuali disposizioni governative in materia, avrebbe provveduto a comunicare *"la ripresa del procedimento, qualora ne dovessero ricorrere le condizioni, o nuove disposizioni modificative della normativa."*

- che successivamente veniva emesso il decreto dirigenziale n. 4 del 19.02.2020 del Capo Dipartimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con cui venivano definite *"le specifiche tecniche"* e disciplinate *"le modalità di accesso e di registrazione al registro informativo pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi effettuato con autovettura, motocarrozzetta e natante e delle imprese titolari di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente effettuato con autovettura, motocarrozzette e natante, di seguito <<il registro>>, istituito presso il Centro elaborazione dati del Dipartimento per i Trasporti, la Navigazione, gli Affari Generali ed il Personale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ai sensi dell'art.10 bis, co.3, decreto legge 14 dicembre 2018, n.135"*;

- che sulla base di tali atti sopravvenuti, non avendo ricevuto alcuna ulteriore comunicazione da parte del Comune resistente, con atto del 31.01.2023 i ricorrenti diffidavano il Comune a concludere la procedura sospesa in modo asseritamente illegittimo e a rilasciare le licenze NCC ai vincitori;

- che con atto prot. n. 202300009999 del 15.02.2023, adottato ai sensi dell'art. 10-bis della L. 241/1990, il civico ente rappresentava di non potere procedere al rilascio delle licenze in virtù della persistenza di un vincolo discendente dal decreto dirigenziale n. 86/2020 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e comunicava che *"l' Ufficio, ad oggi, non è nelle condizioni di poter concludere la procedura selettiva indetta nell'anno 2018..."*, assegnando il termine di dieci giorni per eventuali osservazioni;

- che i ricorrenti proponevano, pertanto, ricorso ex artt. 31 e 117 c.p.c. innanzi a questa Sezione della sede distaccata del TAR Campania (RG n. 694/2023) per l'accertamento dell'obbligo di provvedere sull'istanza del 31.01.2023 e, comunque, per la declaratoria di nullità e/o di illegittimità dell'atto prot. n.202300009999 del 15.02.2023;

- che, da ultimo, con il provvedimento prot. 202300030624 del 18.05.2023 l'Amministrazione resistente concludeva il procedimento con diniego espresso, ritenuto dai ricorrenti illegittimo e perciò impugnato per i seguenti motivi di diritto:

I) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE (ARTT. 3, E 97 COST.; ARTT.1, 2, 3, 10 BIS E SEGG., L. 241/90) – VIOLAZIONE LEX SPECIALIS – ECCESSO DI POTERE (CARENZA DEI PRESUPPOSTI, DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE – GENERICITA' – SVIAMENTO – IRRAGIONEVOLEZZA – ILLOGICITA' MANIFESTA) – VIOLAZIONE DEL GIUSTO PROCEDIMENTO;

II) VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DI LEGGE (ARTT. 3, E 97 COST.; ARTT.1, 2, 3 E SEGG., L. 241/90; D.L. 143/2018; L. N. 12/2019; ART.10 BIS, CO.2, D.L. 143/2108; L. N. 12/2019; ART. 10 BIS, CO.2, D.L. 135/2018 CONVERTITO IN L.12/2019) – VIOLAZIONE DEL DECRETO DIRIGENZIALE N. 4 DEL 19.02.2020 – VIOLAZIONE LEX SPECIALIS – ECCESSO DI POTERE (CARENZA DEI PRESUPPOSTI, DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE – GENERICITA' – SVIAMENTO – IRRAGIONEVOLEZZA – ILLOGICITA' MANIFESTA).

1.1. Con il primo articolato motivo di ricorso i ricorrenti si dolgono sostanzialmente del fatto che il Comune resistente, piuttosto che adottare un provvedimento all'esito di un reale contraddittorio e confronto dialettico, si sarebbe limitato in maniera illegittima ed elusiva a motivare con la formalistica mancata presentazione di memorie e/o documentazione da parte dei ricorrenti il provvedimento denegatorio, mera fotocopia dell'atto di comunicazione dei motivi ostativi del 15.02.2023. Sostengono i ricorrenti che il civico ente avrebbe dovuto, piuttosto, controdedurre in seno al nuovo procedimento avviato, contestando i rilievi prospettati dai ricorrenti in occasione del ricorso (RG 694/2023) avverso il preavviso di rigetto del 15.02.2023. Trincerandosi dietro richiami giurisprudenziali inconferenti ed incompleti ed omettendo un esame approfondito della questione, il Comune avrebbe adottato un atto censurabile anche dal punto di vista del *deficit* motivazionale, non comprendendo che i ricorrenti hanno inteso avviare il nuovo procedimento sulla base di elementi di fatto e di diritto sopravvenuti rispetto al primo provvedimento di sospensione prot. n. 3627/2019.

1.2. Con il secondo motivo di ricorso i ricorrenti, dopo aver dato atto che con il D.L. 135/2018 convertito in L.12/2019, il legislatore ha di fatto riproposto la disposizione abrogata di cui al Decreto Legge n.143/2018 su cui il Comune aveva ritenuto di fondare la sospensione del procedimento, deducono carenza di motivazione e di presupposti dal momento che l'ente resistente non avrebbe motivato in merito al venir meno dell'impedimento tecnico in ragione del quale aveva sospeso il rilascio delle licenze ai vincitori della selezione, vale a dire l'istituzione del registro informatico pubblico delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e per il servizio di noleggio con conducente, strumento avente la funzione di identificare i soggetti deputati allo svolgimento del servizio, al chiaro fine di contrastare comportamenti abusivi nel settore ed evitare interferenze con il servizio taxi. Né, sostengono i ricorrenti, avrebbe costituito perdurante impedimento al rilascio delle licenze aggiudicate, quanto disposto con il successivo decreto dirigenziale n. 86/2020, attesa la sua evidente illegittimità costituzionale.

1.3. Impugnano, altresì, il citato decreto del Capo Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale del M.I.T., prot. 86 del 20 febbraio 2020, in quanto tale decreto avrebbe (indebitamente) sospeso l'efficacia del precedente decreto prot. 4 del 19 febbraio 2020, emesso dal medesimo Capo Dipartimento e avente ad oggetto la creazione e le specifiche tecniche del Registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi e per il servizio di noleggio con conducente, ai sensi dell'art. 10-bis, comma 3, decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con legge 11 febbraio 2019, n. 12.

Il decreto dirigenziale n. 86/2020 impugnato - fondato sull'errato presupposto che la piena operatività del registro informatico nazionale sia subordinato all'adozione del decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'interno, relativo alle specifiche del foglio di servizio in formato

elettronico - sarebbe illegittimo alla luce della considerazione che il legislatore, con il comma 6 dell'art.10-bis del D.L. n. 135/2018 avrebbe vietato il rilascio di nuove licenze fino *“alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3”*, non collegandolo anche ad altri adempimenti concernenti piuttosto lo svolgimento del servizio NCC (adozione del decreto concernente le specifiche del foglio di servizio in formato elettronico).

Sarebbe inoltre illegittimo in quanto non chiarirebbe in che termini l'attuazione dell'adempimento richiesto dall'art. 11, comma 4, della L. 21/1991 *“relativo alle specifiche del foglio di servizio in formato elettronico”* costituisca un impedimento al rilascio delle licenze NCC.

1.4. Deducono infine gli esponenti l'illegittimità degli atti adottati dall'amministrazione comunale resistente alla luce della loro natura soprassessoria e la abnormità ed irragionevolezza della scelta di sospendere *sine die* il rilascio delle licenze in attuazione del decreto dirigenziale n. 86/2020, alla luce della considerazione che la mancata attuazione di adempimenti ulteriori e diversi rispetto a quelli richiesti dal legislatore con il comma 3 dell'art. 10-bis citato non avrebbe comunque potuto impedire il funzionamento del registro ed in quanto è stata la stessa disposizione normativa di cui all'art. 11, comma 4 della legge n. 21 del 1992 a porre rimedio all'assenza di un foglio elettronico consentendo, nelle more dell'adozione del decreto di cui allo stesso comma, la tenuta di una versione cartacea avente i medesimi contenuti del primo.

2. In data 26.07.2023 si è costituito in giudizio il Comune di Cava de' Tirreni il quale, con memoria difensiva, ha eccepito in via preliminare l'incompetenza di questo Tribunale trattandosi di gravame rivolto, *inter alia* all'annullamento di un decreto ministeriale, in quanto tale, rientrante nella competenza funzionale del TAR Lazio Roma ai sensi dell'art. 13, comma 4-bis, c.p.a.

3. In subordine, la resistente amministrazione ha rilevato l'infondatezza del gravame nel merito affermando la legittimità del proprio operato e stigmatizzando il comportamento anomalo dei ricorrenti che, a fronte del preavviso di diniego del 15.02.2023, piuttosto che esercitare il contraddittorio nella sede procedimentale, hanno agito in via giurisdizionale, salvo poi a dolersi della mancata contestazione da parte della p.a. dei motivi di ricorso formulati nel giudizio incardinato (RG 694/2023, esitato con pronuncia di improcedibilità, vd. sent. n. 716/2023) con motivazioni che la p.a. avrebbe dovuto indicare nel corpo del provvedimento conclusivo del procedimento n. prot. 202300030624 del 18.05.2023.

4. A sua volta si è costituito il Ministero intimato che ha illustrato, in estrema sintesi, la relazione funzionale che intercorre tra i due decreti (n. 4/2020 e n. 86/2020), richiamando la sentenza della Corte Costituzionale n. 56/2020 del 26.02.2020 che ha parzialmente accolto le censure contenute nel ricorso ed ha, *inter alia*, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'obbligo – a carico dei servizi NCC - di rientrare in rimessa prima di cominciare ogni prestazione e sancito l'obbligo di tenere l'originale del foglio di servizio cartaceo a bordo del veicolo e la copia conforme in rimessa. La difesa erariale, infine, ha evidenziato come tutta la disciplina introdotta con la novella del 2018 sia finalizzata ad evitare l'esercizio abusivo dell'attività di trasporto in parola per cui, mentre la mera istituzione del registro si sarebbe concretizzata esclusivamente in un aggravio per le imprese del settore, la scelta di collegare il registro al foglio di servizio elettronico che le imprese devono utilizzare mentre svolgono le loro attività, consentirebbe di raggiungere la cura dell'interesse pubblico per il quale è stata introdotta la novella normativa.

5. Con ordinanza cautelare n. 1984 del 13.09.2023 è stata disposta la fissazione dell'udienza pubblica.

6. Con ordinanza interlocutoria n. 162 del 12.01.2024 è stata disposta attività istruttoria per acquisire elementi informativi *“in ordine all'attuazione dell'art. 10-bis, comma 3, d.l. n. 135 del 2018 e al perdurante impedimento (e in che termini) al rilascio di nuove autorizzazioni per la prestazione di servizi di noleggio con conducente ai sensi del successivo comma 6 e, segnatamente, è stato onerato il Ministero delle Infrastrutture e Mobilità Sostenibile di chiarire se siano stati adottati provvedimenti ministeriali (ed eventualmente quali) sulla base dell'art. 10-bis, comma 3, d.l. n. 135 del 2018, anche di natura dirigenziale e quale sia l'attuale*

situazione in ordine al rilascio di autorizzazioni a mente del successivo comma 6, chiarendo se la relativa sospensione è ancora in atto, in che termini e - se del caso - alla luce di quali ulteriori atti successivamente intervenuti per i profili di pertinenza;”

7. Il Ministero resistente non ha fornito riscontro.

8. In vista dell’udienza pubblica i ricorrenti hanno depositato memoria in data 03.10.2024.

9. All’udienza del 22 ottobre 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

10. In via preliminare, il Collegio ritiene di dover esaminare l’eccezione di incompetenza di questo Tribunale in favore del Tar Lazio-Roma, sollevata dal Comune resistente.

10.1. Al riguardo, troverebbe applicazione l’art. 13, comma 4-bis c.p.a. ai sensi del quale *“La competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l’interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza.”*

10.2. Difatti la domanda di annullamento è espressamente e formalmente diretta anche avverso il Decreto del Capo Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale del M.I.T., Prot. 86 del 20 febbraio 2020, atto a contenuto generale, in rapporto di presupposizione rispetto alla disposta sospensione della procedura selettiva, al quale emerge *ex actis* che si sia conformato il S.U.A.P. del Comune di Cava dè Tirreni.

10.3. Pertanto, in considerazione del fatto che gli atti assunti dal S.U.A.P. risultano adottati in attuazione di un atto a carattere generale, con valenza sull’intero territorio nazionale (quale il decreto ministeriale n. 86 del 20.2.2020), impugnato contestualmente all’atto applicativo/conformativo del S.U.A.P., si giustificherebbe la deroga alla regola contenuta nella prima parte del comma 4-bis dell’art. 13 c.p.a. inducendo a ravvisare la competenza funzionalmente inderogabile del TAR Lazio *“da intendersi logicamente riferita a quei soli atti “generalisti” i quali, ancorché privi per il ricorrente di immediata lesività e quindi destinati a essere impugnati solo in una ai successivi atti applicativi, abbiano però pur sempre valenza provvedimentale o quanto meno rilevanza esterna e comunque legati da un rapporto di presupposizione con gli atti applicativi”* (C. Stato, IV Sez. 3 maggio 2016 n. 1744).

10.4. E, tuttavia, rileva nel caso di specie, che nelle more della decisione, il decreto n. 86/2020 sia già stato oggetto di annullamento con sentenza emessa dal TAR Lazio, Roma, Sez. III, 27 marzo 2024, n. 6068 resa nel giudizio recante RG 2652/2020, passata in giudicato.

Inoltre, è stato adottato il decreto n.203 del 2.7.2024 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il quale dispone che i decreti ministeriali n.4 del 2020, istitutivo del registro informatico, e n. 86 del 2020, che ne ha sospeso l’efficacia (quest’ultimo, come si è detto, già annullato dalla citata sentenza TAR Lazio n. 6068 del 2024), «sono abrogati a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

10.5. A ciò consegue la declaratoria di improcedibilità per sopravvenuto difetto di interesse con riguardo alla domanda di annullamento del decreto ministeriale n. 86 del 20 febbraio 2020.

11. Possono ora esaminarsi i motivi di ricorso rivolti verso il diniego delle licenze per il servizio di noleggio con conducente adottato dal Comune di Cava de’ Tirreni del 18.05.2023.

12. Il primo motivo non merita accoglimento.

12.1. Ritiene il Collegio che a seguito dell’atto di significazione e diffida (prot. n. 6654 del 31.01.23) diretto *“a concludere la procedura sinora illegittimamente sospesa provvedendo al rilascio delle licenze N.C.C.”*, il SUAP abbia adeguatamente condotto l’istruttoria e, dopo aver comunicato i motivi ostativi all’accoglimento

dell'istanza (prot. n. 9999 del 15.02.2023), dando atto del complesso quadro normativo in cui calare la fattispecie, in mancanza di osservazioni da parte degli interessati, ha adottato il provvedimento conclusivo prot. n. 30624 del 18.05.2023 del quale, per quanto emerge *ex actis* non può condividersi che sia mera "fotocopia" della precedente comunicazione del 15/02/2023 per la semplice ragione che il S.U.A.P. ha dato atto sia della sopraggiunta proposizione del ricorso RG n. 694/2023, sia della giurisprudenza su analoghi contenziosi.

Né può accogliersi la doglianza riferita al difetto di partecipazione procedimentale atteso che risponde ad una logica strategica dei ricorrenti e ad una loro libera scelta omettere l'interlocuzione mediante la presentazione di osservazioni nella sede procedimentale, come pur avrebbero potuto a seguito del preavviso di rigetto comunicato dal SUAP, e incardinare le doglianze nella diversa sede giurisdizionale mediante apposito ricorso. Dunque, sotto tale profilo non risulta censurabile l'operato dell'amministrazione per aver agito in senso conforme a legge e a canoni di buona amministrazione.

13. Il secondo motivo è fondato con conseguente accoglimento della domanda di annullamento.

13.1. Come anticipato in narrativa, i ricorrenti sostanzialmente si dolgono della abnormità e della irragionevolezza della scelta operata dalla amministrazione comunale di sospendere *sine die* il procedimento.

13.2. Il collegio non ignora i precedenti espressi in talune pronunce del giudice amministrativo e richiamati dall'amministrazione cavese che contribuivano a rendere di difficile soluzione la definizione della vicenda sul piano amministrativo (vd. TAR Basilicata, sentenza n. 631/2021; TAR Campania, Salerno, Sez. III, n. 1350/2022). Né la circostanza che sulla legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis* si sia (già) pronunciata la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 56 del 2020.

Né infine ignora il Collegio la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in tema di contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi, (cfr. CGUE sez. V, 09/03/2017, n. 342; CGUE sez. VI, 28/02/2018, n. 3), a mente della quale la restrizione di una libertà fondamentale garantita dal TFUE può essere giustificata, se applicata in modo non discriminatorio, da ragioni imperative d'interesse generale (cfr. sentenza del 28/1/2016, C-375/14), purché sia idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per conseguirlo (cfr. sentenza del 17/3/2011, C-372/09 e C-373/09).

13.3. Tuttavia, ai fini del decidere, ritiene dirimente che nelle more della trattazione del presente giudizio sia intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 137 del 19 luglio 2024 con la quale, diversamente da quanto la Corte ha affermato con la citata sentenza n. 56/2020, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 6, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, in legge 11 febbraio 2019, n. 12, per contrasto con gli articoli 3, 41, commi 1 e 2 e 117, comma 1, quest'ultimo in relazione all'art. 49 TFUE, della Costituzione.

13.4. Con la citata pronuncia la Corte ha dato atto che *"è proprio la configurazione della disposizione censurata a consentire all'autorità amministrativa di bloccare l'ingresso dei nuovi operatori nel mercato del NCC semplicemente rinviando, con il succedersi dei decreti (ovvero con la loro emanazione e la loro successiva sospensione), la piena operatività del registro informatico. La vicenda storica lo ha concretamente dimostrato, perché la disposizione in esame ha consentito per oltre cinque anni dalla sua entrata in vigore (e potrebbe consentirlo in futuro) di mantenere in vita un divieto, vincolante per regioni ed enti locali, che ha gravemente compromesso la possibilità di incrementare la già carente offerta degli autoservizi pubblici non di linea" (...)* aggiungendo che *"E' quindi rimasta del tutto inascoltata da parte del legislatore la preoccupazione dell'AGCM volta a evidenziare che l'ampliamento dell'offerta dei servizi pubblici non di linea risponde all'esigenza di far fronte ad una domanda elevata e ampiamente insoddisfatta, soprattutto nelle aree metropolitane, di regola caratterizzate da maggiore densità di traffico e dall'incapacità del trasporto pubblico di linea e del servizio taxi a coprire interamente i bisogni di mobilità della popolazione"*.

13.5. La Corte ha poi rammentato che, mentre con la sentenza n. 56 del 2020, l'art. 10-bis, comma 6, è stata ritenuta non irragionevole in quanto valutata secondo una logica "statica", secondo "il fine di bloccare il numero delle imprese operanti nel settore [soltanto] per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro", dal punto di vista "dinamico" in cui la norma viene considerata nuovamente, dopo diversi anni, si evidenzia, invece, una netta «contraddittorietà intrinseca» tra la regola introdotta, che permette di precludere a tempo indeterminato il rilascio di nuove autorizzazioni, e «la 'causa' normativa che la deve assistere» (ex plurimis, sentenza n. 195 del 2022), che dovrebbe essere quella, invece, di realizzare in breve tempo una mappatura delle imprese titolari di licenza per l'esercizio del servizio di taxi e di quelle titolari (a mercato fermo) di autorizzazione per l'esercizio del servizio di NCC".

13.6. La norma censurata pertanto "non solo si è tradotta in un'ulteriore posizione di privilegio degli operatori in questo già presenti – che agiscono in una situazione in cui la domanda è ampiamente superiore all'offerta - ma soprattutto, ha causato, in modo sproporzionato, "un grave pregiudizio all'interesse della cittadinanza e dell'intera collettività" atteso che "i servizi di autotrasporto non di linea (...) concorrono a dare «effettività» alla libertà di circolazione, «che è la condizione per l'esercizio di altri diritti» (sentenza n. 36 del 2024), per cui la forte carenza dell'offerta – che colloca l'Italia fra i Paesi europei meno attrezzati al riguardo (...) – generata dal potere conformativo pubblico si è risolta in un grave disagio arrecato a intere fasce della popolazione e alle possibilità di sviluppo economico" cosicché "nella pur circoscritta distorsione della concorrenza che si è verificata per effetto della normativa censurata, sono stati indebitamente compromessi, non solo il benessere del consumatore, ma qualcosa di più ampio, che attiene all'effettività nel godimento di alcuni diritti costituzionali, oltre che all'interesse allo sviluppo economico del Paese."

13.7. Illegittima è la disposizione - seguendo il ragionamento della Corte - anche alla luce del parametro di cui all'art. 41, primo e secondo comma, della Costituzione stante la costante giurisprudenza costituzionale ad avviso della quale "è possibile una compressione della libertà d'iniziativa economica privata solo «allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda, oltre che alla protezione di valori primari attinenti alla persona umana, come sancito dall'art. 41, comma secondo, Cost., all'utilità sociale» (sentenza n. 150 del 2022; nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 151 e n. 47 del 2018, n. 16 del 2017 e n. 56 del 2015)" escludendo, alla luce di quanto sopra osservato che la disposizione censurata (...) "sia riconducibile a un qualche motivo di utilità sociale o a un interesse della collettività, rispondendo, al contrario, a un'istanza protezionistica che ha, non marginalmente, inciso sul benessere sociale e sugli interessi della collettività."

13.8. Infine la Corte ha ritenuto che la disposizione censurata incida "sulla libertà di stabilimento senza che sia ravvisabile, per quanto già esposto, un proporzionato motivo di interesse generale a sua giustificazione", con ciò ponendosi in contrasto altresì con il parametro di cui all'art.117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 49 TFUE nell'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia UE come presidio della libertà di stabilimento valevole anche nei rapporti tra imprese che forniscono il servizio di taxi e imprese autorizzate per il servizio di NCC (Corte di giustizia UE, sentenza 8 giugno 2023, Prestige and Limousine SL).

13.9. In tale occasione la CGUE ha ritenuto di esaminare in modo rigoroso le preminenti finalità d'interesse generale che sono poste a presidio della disciplina limitativa – come gli obiettivi di corretta gestione del trasporto, del traffico e dello spazio pubblico dell'agglomerato urbano, nonché di protezione dell'ambiente – , precisando anche che le misure adottate devono risultare adeguate e non in grado di travalicare quanto si dimostri indispensabile per conseguire gli obiettivi fissati dalla legge.

14. Tanto premesso, ad avviso del Collegio il ricorso è fondato, risultando meritevole di accoglimento la doglianza con cui gli interessati, censurando proprio il profilo di illegittimità rilevato dalla Consulta con riferimento all'art. 10-bis, comma 6, del decreto n. 86/2020, hanno lamentato che il gravato provvedimento di diniego adottato dall'amministrazione cavese, avente natura soprassessoria, sia carente dei presupposti e non supportato da congrua motivazione.

14.1. Ritiene il Collegio che alla luce della traiettoria argomentativa tracciata dalla Corte, la cui decisione ha espunto la norma-presupposto su cui il Comune di Cava de' Tirreni aveva fondato la propria scelta denegatoria, possa ritenersi errata la sospensione del procedimento *sine die* disposta dall'ente comunale senza, cioè, la predisposizione di un limite temporale e senza compiere alcuna valutazione discrezionale nel merito della sussistenza o meno del collegamento tra il registro pubblico nazionale ed il foglio di servizio elettronico, omettendo peraltro di considerare che quest'ultimo, nell'impalcatura normativa, fosse sostituibile, nelle more della predisposizione degli adempimenti per la sua implementazione e diffusione, dalla versione cartacea dello stesso.

14.2. In definitiva, nel caso di specie il civico ente non ha effettuato alcuna valutazione degli elementi evidenziati dalla Corte Costituzionale attraverso una motivazione idonea ad esplicitarne l'*iter* logico, resa ancora più necessaria se si considera che la scelta amministrativa adottata si è rivelata idonea ad impingere, senza alcuna limitazione temporale, su diritti costituzionalmente garantiti quali la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e la libertà di stabilimento, con la connessa tutela della concorrenza tra le imprese, anche nel più esteso ambito unionale (art. 117 primo comma, Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 49 TFUE).

14.3. Va soggiunto che, non potendosi qualificare come "esaurito" il rapporto tra gli attuali ricorrenti e l'amministrazione comunale cavese, a cagione del perdurante interesse a conseguire l'agognata licenza per il servizio di noleggio da rimessa con conducente per cui sono risultati vincitori (come da graduatoria di merito approvata con la determinazione del Dirigente II Settore n. 2846 del 20.12.2018), azionato col presente giudizio, non osta all'applicazione dei principi enunciati dalla Corte Costituzionale alla presente controversia il fatto che la sentenza n. 137/2024 sia successiva al provvedimento gravato (emesso il 18.05.2023) in quanto, come chiarito dalla giurisprudenza (cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. V, 27 aprile 2020, n. 1492; sez. I, 8 giugno 2016, n. 2898; Consiglio di Stato, sez. IV, 3 novembre 2015 n. 5012; id. sez. V, 11 gennaio 2013, n. 110), condivisa dal Collegio:

- in base al combinato disposto dell'art. 136 Cost. e dell'art. 30 l. 11 marzo 1953 n. 87, la pronuncia di illegittimità costituzionale di una norma di legge determina la cessazione della sua efficacia erga omnes ed impedisce, dopo la pubblicazione della sentenza, che essa possa essere applicata ai rapporti, in relazione ai quali la norma dichiarata incostituzionale risulti ancora rilevante, stante l'effetto retroattivo dell'annullamento, escluso solo per i c.d. rapporti esauriti;

- in particolare, nel caso in cui, sulla base di una norma poi dichiarata incostituzionale, sia stato emanato un atto amministrativo, la declaratoria di illegittimità non determina la caducazione automatica dell'atto dell'autorità, quanto piuttosto l'illegittimità o invalidità sopravvenuta dello stesso, che dovrà essere rimosso, anche a seguito di rilievo ex officio, da una pronuncia del giudice titolare del potere di annullamento o da un provvedimento adottato in via di autotutela dall'Amministrazione; ciò in quanto non esiste tra legge e atto amministrativo un rapporto di consequenzialità, essendo essi il risultato di differenti procedimenti – indipendentemente dall'influenza che l'uno possa esercitare sull'altro – ed espressione di differenti e autonome funzioni dello Stato;

- affinché il giudice possa procedere alla caducazione dell'atto divenuto illegittimo a seguito di successiva declaratoria di illegittimità costituzionale, è necessario che l'atto sia stato tempestivamente impugnato, in quanto, seppure sia fuori di dubbio che la dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma abbia rilevanza nei processi in corso, essa, però, non incide sugli effetti irreversibili già prodottisi, poiché la retroattività degli effetti della dichiarazione di incostituzionalità incontra un limite negli effetti che la norma, ancorché successivamente rimossa dall'ordinamento, abbia irrevocabilmente prodotto qualora resi intangibili dalla preclusione nascente o dall'esaurimento dello specifico rapporto giuridico disciplinato dalla norma espunta dall'ordinamento giuridico oppure dal maturare di prescrizioni o decadenze ovvero, ancora, dalla formazione del giudicato. Questo perché, nel caso di sopravvenuta illegittimità costituzionale della norma

posta a base del potere esercitato è necessario, sul piano processuale, coordinare il principio della rilevanza d'ufficio della questione di costituzionalità con il principio della domanda che caratterizza il processo amministrativo. In particolare, è necessario che il ricorrente abbia impugnato il provvedimento amministrativo, facendo valere, mediante la formulazione di censure, la sua illegittimità per contrasto con la norma, senza che sia peraltro necessario avere anche indicato, tra i motivi, l'illegittimità costituzionale della norma;

- nel caso di specie, come si è anticipato, gli odierni ricorrenti hanno impugnato tempestivamente il diniego opposto dall'amministrazione comunale col presente ricorso e, anzi, hanno compendiato nel secondo motivo di diritto l'illegittimità dell'atto presupposto (decreto n. 86/2020) sostanzialmente rappresentando taluni profili sovrapponibili a quelli su cui si è pronunciata la Consulta con la citata sentenza n. 137/2024.

14.4. In conclusione, il ricorso va accolto con conseguente annullamento del provvedimento prot. n. 202300030624 del 18.05.2023 impugnato.

15. In ragione della complessità e novità della controversia, sussistono giuste ragioni poter compensare eccezionalmente le spese di giudizio, fatto salvo il contributo unificato, che per legge va posto in solido a carico del Comune di Cava de' Tirreni e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Sede di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il diniego impugnato.

Spese compensate, al netto del contributo unificato che va posto a carico del Comune di Cava de' Tirreni e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in solido.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Pierluigi Russo, Presidente

Olindo Di Popolo, Consigliere

Simona Saracino, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Simona Saracino

IL PRESIDENTE

Pierluigi Russo

IL SEGRETARIO

